

Informativo Técnico SEAGRI, n. 2, abr. 2011

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

INFORMATIVO TÉCNICO SEAGRI

Nº 2 - Abril 2011

Pronaf: evolução do Programa e participação do BNDES

1. Introdução

O IBGE divulgou, em 2009, o mais abrangente retrato da agricultura familiar já disponível no Brasil¹. O estudo utilizou os dados do Censo Agropecuário 2006 e empregou a definição de agricultura familiar contida na Lei nº 11.326 do mesmo ano. Assim, foram considerados estabelecimentos de agricultura familiar aqueles que atendiam simultaneamente a quatro requisitos: sua área não excedia quatro módulos fiscais², a direção do estabelecimento era familiar, o trabalho familiar predominava sobre o trabalho contratado e as atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento eram a fonte da maior parte da renda da família. Com base nesses critérios, foram classificados como de agricultura familiar 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários, isto é, 84% do total existente no país. Nesses estabelecimentos de agricultura familiar, estavam ocupados, em 2006, 12,3 milhões de pessoas (equivalendo a 74% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários do país), dos quais 11 milhões tinham laços de parentesco com o produtor. O estudo revelou, ainda, que 38% do valor da produção agropecuária apurada pelo Censo foi oriunda de estabelecimentos de agricultura familiar, os quais foram responsáveis por mais de 50% do valor da produção de alguns alimentos básicos, tais como mandioca, feijão e leite.

¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura familiar: primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2009.

² Módulo fiscal, expresso em hectares, é uma medida fixada para cada Município levando em conta fatores como tipo de exploração predominante e renda obtida. Por exemplo: em Benjamin Constant (AM), o módulo fiscal é de 100 hectares; em Chapecó (SC), o módulo fiscal é de 20 hectares.

Embora os dados do Censo Agropecuário 2006 tenham revelado a importância da agricultura familiar para o país, cabe a ressalva de que esse não é um segmento homogêneo. Por um lado, há uma proporção relevante de famílias engajadas na agricultura familiar em situação de vulnerabilidade social – o Censo Agropecuário sugere isso ao constatar que 20% dos estabelecimentos de agricultura familiar produziram, em 2006, apenas para o autoconsumo³. Por outro lado, há, principalmente na região Sul, um grupo de agricultores familiares relativamente inseridos nos mercados, que beneficiam seus produtos e estabeleceram nichos próprios de mercado.

As diferenças entre os agricultores familiares são, porém, bem menores do que as diferenças existentes entre agricultores familiares e agricultores não-familiares. As disparidades entre os dois grupos podem ser percebidas em diversos aspectos: área do estabelecimento, escala de produção, trabalho empregado, integração aos mercados e, particularmente importante para este Informativo, acesso a crédito. Relativamente aos demais produtores, os agricultores familiares são pouco capitalizados e dispõem de menos garantias. Assim, no período em que as condições do crédito não eram diferenciadas por produtor, os agricultores familiares recebiam uma pequena parcela dos recursos do crédito rural (Schroder, 2003⁴; Silva, 2006⁵).

As dificuldades existentes no crédito ao setor agrícola, em que o risco é elevado por causa de fenômenos climáticos e de oscilações nos preços, fazem com que o Estado atue no crédito rural desde 1965, provendo recursos fiscais e parafiscais e estabelecendo a obrigatoriedade de aplicações dos bancos no setor. Como a maior parte do crédito concedido desde 1965 destinou-se aos grandes estabelecimentos rurais, procurou-se, a partir de meados da década de 1990, diferenciar as condições do crédito rural conforme o perfil socioeconômico do produtor.

Com esse objetivo, o Governo Federal criou, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Trata-se da primeira política pública focada exclusivamente na agricultura familiar, setor que, como visto acima, ocupa um elevado contingente de pessoas e possui grande potencial de geração de renda e produção de alimentos. Inicialmente, o Pronaf possuía três modalidades: Infraestrutura e Serviços Municipais; Capacitação; e Crédito, mas apenas a última permanece no âmbito do Programa e é analisada neste Informativo.

Em sua modalidade Crédito, o Pronaf dispõe de Linhas com condições mais favoráveis que as vigentes no crédito rural convencional, as quais podem ser acessadas somente por agricultores familiares⁶. Os financiamentos do Programa

³ Trata-se de estabelecimentos que produziram, mas não tiveram receita monetária proveniente dessa produção.

⁴ SCHRODER, M. *Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar – o Sistema Cresol (1995 – 2003)*. Tese de doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

⁵ SILVA, F. F. *Distribuição de crédito para agricultura familiar: um estudo do Pronaf a partir de um indicador de desenvolvimento rural*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

⁶ As normas do Pronaf, estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), utilizam uma definição própria de agricultor familiar. Para fins de acesso ao crédito do Pronaf no Ano-Safra 2010/2011, um produtor deve: i) explorar a terra; ii) residir na propriedade ou em local próximo; iii) não dispor de área superior a 4 módulos fiscais; iv) possuir pelo menos 70% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; v) não ter mais de dois empregados permanentes; vi) possuir renda bruta familiar nos últimos 12 meses inferior a R\$ 110 mil, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele.

podem ser individuais ou coletivos e destinam-se a custeio, investimento ou integralização de cotas-parte em cooperativas de produção. São apoiadas, no âmbito do Pronaf, não apenas atividades agropecuárias, como também o agronegócio familiar, a produção artesanal e o turismo rural. Para lidar com a heterogeneidade dos agricultores familiares, o Programa apresenta, atualmente, Linhas com taxas de juros e condições diferenciadas, de acordo com os valores contratados. No Ano-Safra 2010/2011, as taxas de juros dos financiamentos do Programa variam entre 0,5% a.a. e 4,5% a.a.. Ademais, existem Linhas específicas para certos propósitos, como por exemplo as Linhas Pronaf Mulher, Pronaf Jovem e Pronaf Agroecologia.

2. Pronaf: avaliações e evolução

Ao longo de seus quinze anos de vigência, o Pronaf foi recorrentemente avaliado, por inúmeros autores e instituições⁷. Os estudos abordam uma diversidade de temas, como os impactos do Programa – sobre a produção, a produtividade, a economia regional, a pobreza e o meio-ambiente –, a utilização dos recursos pelos mutuários, a inclusão financeira, dentre outras questões. Além das diferenças nas temáticas e nas metodologias empregadas, as avaliações diferem no período que abordam, região que abrangem e público beneficiário do Programa que estudam. Diante de análises tão diversas, torna-se impossível identificar na literatura uma avaliação unânime acerca do Pronaf.

Em um ponto de caráter mais geral, porém, verifica-se praticamente um consenso na literatura. Autores de diversos matizes ideológicos concordam que o Pronaf, embora possua limitações, representa um avanço por ter sido a primeira política pública a diferenciar o tratamento dado aos produtores rurais de acordo com seu perfil socioeconômico⁸. Como todo Programa, o Pronaf precisou – e precisa – de aperfeiçoamentos, mas teve o mérito de permitir que as políticas públicas passassem a atingir um segmento que até então não alcançavam: os agricultores familiares.

Na vasta literatura sobre o Pronaf, identifica-se uma controvérsia em relação a qual deve ser o objetivo primordial do Programa. Autores como Ricardo Abramovay⁹ e Vanessa Petrelli Corrêa¹⁰ defendem que o Pronaf tenha nos agricultores familiares mais pobres o seu público-alvo prioritário, de forma a desempenhar o papel de política de inclusão social. Porém, outros autores – Carlos Guanzirolí¹¹, por exemplo – argumentam que os agricultores familiares mais pobres, sem produção estruturada, deveriam ser alvo de políticas sociais propriamente ditas, não sendo o crédito o

⁷ Para um mapeamento dos trabalhos sobre o Pronaf escritos nos primeiros dez anos de sua existência, ver MATTEI, L. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. MDA, Brasília, 2006.

⁸ Uma voz dissonante é: CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II – Censo Agropecuário 2006*. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Brasília, 2010.

⁹ Ver, por exemplo: ABRAMOVAY, R. & MAGALHÃES, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B*. Consultoria Plural, 2006.

¹⁰ Ver, por exemplo: CORRÊA, V. P. & SILVA, F. F. *Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição?* Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.38, nº1, jan-mar, 2007.

¹¹ Ver, por exemplo: GUANZIROLI, C. E. *Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. Revista de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, vol. 45, nº2, abr-jun, 2007.

instrumento adequado para a superação da pobreza. Para esses autores, o crédito do Pronaf deveria ser destinado aos agricultores familiares que já tenham uma produção estruturada e estejam relativamente integrados aos mercados. Nessa visão, o objetivo primordial do Pronaf seria o de resolver uma falha de mercado, qual seja, o racionamento de crédito àquela parcela de agricultores familiares que demanda crédito.

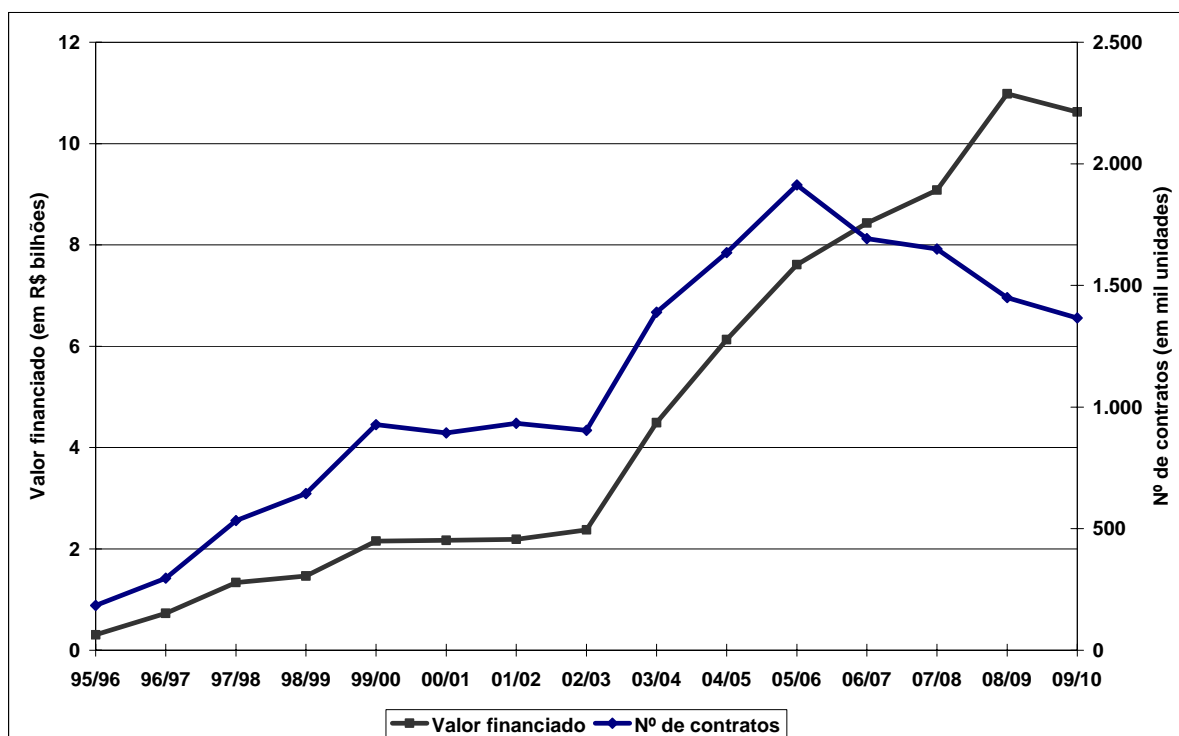
Considerando todo o período de vigência do Pronaf, é possível afirmar que o Programa perseguiu os dois objetivos propostos na literatura, com intensidades que variaram ao longo do tempo. Sugere-se que, em seu início, o objetivo primordial do Pronaf era corrigir o racionamento de crédito aos agricultores familiares mais integrados aos mercados; ao longo de sua expansão, o Programa incorporou, também, o objetivo de inclusão social dos agricultores familiares mais pobres. Além de ser caracterizada pelo aumento do volume de recursos aos agricultores familiares de menor renda, a expansão do Pronaf também foi marcada pela ampliação do público-alvo do Programa, na medida em que agricultores familiares de maior renda, que no início não poderiam acessar crédito por meio do Programa, foram autorizados a fazê-lo. A seguir são apresentados elementos que caracterizam a expansão do Pronaf e que poderão detalhar essa análise.

O ritmo de expansão dos financiamentos do Pronaf variou ao longo do tempo, como pode ser observado no Gráfico 1. Entre os Anos-Safra¹² 1995/1996 e 1998/1999, o Programa possuía um porte pequeno se comparado ao atual, mas nesse período tanto o número de contratos quanto o valor financiado tiveram comportamento crescente. O período compreendido entre os Anos-Safra 1999/2000 e 2002/2003 caracteriza-se por uma estabilização do Programa, com manutenção do número de contratos (próximo a 900 mil) e do valor financiado (pouco acima de R\$ 2 bilhões). Em três Anos-Safra – entre 2003/2004 e 2005/2006 – o Pronaf teve sua fase de crescimento mais acelerado, ao final da qual o número de contratos superou 1,9 milhão e o valor financiado ultrapassou R\$ 7,6 bilhões¹³. A partir de 2006/2007, tem-se um período de menor crescimento do valor financiado – a única exceção é o Ano-Safra 2009/2010 – e queda do número de contratos. Nesse último período, o valor médio dos financiamentos, que até então apresentara uma tendência de elevação moderada, cresceu substancialmente, tendo passado de R\$ 4,0 mil em 2005/2006 para R\$ 7,8 mil em 2009/2010.

¹² Período que compreende os últimos seis meses de um ano e os primeiros seis meses do ano seguinte.

¹³ Os dados apresentados neste Informativo estão em valores correntes.

Gráfico 1 – Pronaf: valor financiado e número de contratos – Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010



Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA.

Nota: Extraído da Base de Dados em 04/02/2011. Tal Base de Dados é abastecida por informações prestadas por diversas instituições, com os dados atualizados até: julho de 2006 (BNDES); junho de 2009 (Banco Central do Brasil); outubro de 2009 (Basa); agosto de 2010 (BNB e Bansicredi); dezembro de 2010 (BB e Bancoob). Os dados referem-se a contratações.

Nos quatro primeiros Anos-Safra de vigência do Pronaf – 1995/1996 a 1998/1999 – não havia segmentação do público-alvo do Programa, de forma que não há dados relativos à parcela de crédito destinada aos agricultores familiares de maior e menor renda. O Pronaf passou a ter um critério de renda para enquadramento do produtor rural ao Programa somente no Ano-Safra 1997/1998, quando foi estabelecido que poderiam acessar crédito de investimento agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 27,5 mil. No período 1995/1996 a 1998/1999, conforme apresentado na Tabela 1, houve uma concentração muito grande dos financiamentos do Pronaf na região Sul, onde há significativa presença de agricultores familiares integrados aos mercados. A concentração dos recursos nessa região reproduzia o padrão historicamente apresentado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (Corrêa e Silva, 2007).

A partir do Ano-Safra 1999/2000, passou a haver uma segmentação do público-alvo do Programa, com os agricultores familiares classificados em quatro grupos (A, B, C e D). O grupo A contemplava os agricultores familiares assentados pelo processo de Reforma Agrária; os demais grupos foram definidos de acordo com critérios de renda e mão-de-obra utilizada nas atividades agropecuárias. Schneider *et al.* (2004)¹⁴ consideram que os agricultores familiares classificados no grupo B

¹⁴ SCHNEIDER, S. ; MATTEI, L. ; CAZELLA, A. A. *Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf*. In: SCHNEIDER, S. ; SILVA, M. K. ; MARQUES, P. E. M. (orgs). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, 2004.

possuíam baixo volume de produção e pouco potencial de aumentá-lo no curto prazo¹⁵; o grupo C incluía agricultores familiares com explorações intermediárias e bom potencial de resposta produtiva, ao passo que no grupo D estavam os agricultores familiares estabilizados economicamente. As taxas de juros dos financiamentos concedidos aos grupos A e B eram significativamente menores do que as vigentes nos empréstimos aos grupos C e D.

Com a criação dos grupos, o Pronaf se comprometeu formalmente a atender aos diferentes segmentos de agricultores familiares. Dados apresentados na Tabela 2 mostram que, entre os Anos-Safra 1999/2000 e 2002/2003, houve predomínio dos financiamentos aos grupos C e D, tanto em valor financiado quanto em número de contratos. Esse padrão não foi exclusivo desse período; a preponderância dos grupos de renda mais alta não se alterou ao longo dos quinze anos de vigência do Pronaf. No que tange aos agricultores familiares de menor renda, houve, no período 1999/2000 a 2002/2003, maior ênfase nos financiamentos aos assentados pelo processo de Reforma Agrária do que nos financiamentos aos agricultores familiares mais pobres, pertencentes ao grupo B. Além disso, observa-se nesse período redução da concentração regional dos financiamentos do Programa.

Se, entre 1999/2000 e 2002/2003, o número de contratos e o valor financiado por meio do Pronaf permaneceram praticamente estáveis, entre 2003/2004 e 2005/2006 o Programa teve acelerada expansão. É nesse período que percebe-se com maior nitidez a inclusão social como um dos objetivos perseguidos pelo Pronaf. Os financiamentos ao grupo B elevaram-se fortemente – um dos fatores que contribuiu para isso foi a eliminação da exigência, nessas operações, de garantias reais e pessoais de terceiros. Entre 2003/2004 e 2005/2006, foram mais de 1,2 milhão de contratos de financiamento ao grupo B, os quais representaram 25% do total de contratos do Pronaf nesses Anos-Safra. Paralelamente ao aumento dos créditos do Pronaf destinados a agricultores familiares de menor renda, também ocorreu a incorporação de agricultores familiares com renda mais alta ao universo de beneficiários do Programa. Com a criação do grupo E, em 2004, produtores rurais com renda familiar anual de até R\$ 60 mil passaram a poder acessar as Linhas do Pronaf.

Tabela 1 – Pronaf: Distribuição percentual dos financiamentos, por região

Região	Contratos				Valor financiado			
	95/96 a 98/99	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 09/10	95/96 a 98/99	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 09/10
Norte	1%	3%	6%	6%	2%	6%	10%	9%
Nordeste	19%	28%	39%	34%	13%	18%	22%	17%
Sul	68%	53%	37%	39%	65%	52%	42%	46%
Sudeste	10%	12%	15%	17%	18%	16%	18%	22%
Centro-Oeste	2%	3%	4%	4%	3%	8%	7%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA

Nota: Os percentuais foram calculados tomando, para cada período, todos os financiamentos que estavam na Base de Dados do Crédito Pronaf com a região identificada.

¹⁵ Quando da criação do grupo B, eram classificados nesse grupo os agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 1,5 mil, excluída a renda de aposentadoria.

Tabela 2 – Pronaf: Distribuição percentual dos financiamentos, por grupo de Beneficiários

Grupo	Contratos				Valor financiado			
	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 07/08	08/09 a 09/10	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 07/08	08/09 a 09/10
A	7%	2%	2%	2%	18%	8%	5%	3%
B	9%	25%	26%	29%	2%	7%	7%	6%
C	41%	38%	30%		25%	24%	17%	
D	35%	22%	28%		47%	38%	40%	
E		3%	7%			12%	20%	
Não identificado	8%	9%	6%	69%	8%	11%	12%	91%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA

Notas: (1) Os percentuais foram calculados tomando, para cada período, todos os financiamentos que estavam na Base de Dados do Crédito Pronaf. (2) A categoria “Não identificado” abrange os financiamentos para os quais não foi registrado o grupo do Beneficiário. Inclui, ainda, o grupo A/C. (3) Nos casos em que o grupo não existia no período em questão, a célula foi deixada em branco. (4) Não foi apresentado o período 1995/1996 a 1998/1999 porque não havia a divisão por grupos nesse período. O período 2006/2007 a 2009/2010 foi dividido em dois subperíodos porque a partir do Ano-Safra 2008/2009 os grupos C, D e E foram unificados.

A concentração regional dos financiamentos do Pronaf reduziu-se entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2005/2006, como apontado em Corrêa e Silva (2009¹⁶). Os dados apresentados na Tabela 1 indicam redução do peso da região Sul e aumento das participações das regiões Norte e Nordeste, principalmente em termos do número de contratos – 39% dos contratos de financiamentos do Pronaf concedidos entre 2003/2004 e 2005/2006 eram relativos à região Nordeste. As mudanças na distribuição dos recursos estão, em parte, relacionadas ao impulso dado aos financiamento ao grupo B, uma vez que 86% de seus contratos foram relativos à região Nordeste no período 2003/2004 a 2005/2006. Por várias razões – das quais a principal é a diferença no perfil socioeconômico dos agricultores familiares entre as regiões¹⁷ – a distribuição dos financiamentos por grupos varia muito entre as regiões. A comparação entre Nordeste e Sul ilustra essa diferença. Considerando-se os financiamentos do Pronaf concedidos entre 2003/2004 e 2005/2006, a participação (em relação ao número de contratos) do grupo B foi de 0,2% no Sul e de 56% no Nordeste, enquanto a participação do grupo D foi de 31% no Sul ante 4% no Nordeste.

Levando em conta o perfil dos beneficiários do Pronaf nas diferentes regiões, há na literatura algumas referências que tratam da utilização dos recursos pelos mutuários. Uma delas é a pesquisa de campo conduzida pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), feita no Estado do Paraná com 2.400 beneficiários do Pronaf, pertencentes aos grupos C, D e E¹⁸. Entre os agricultores familiares que acessaram crédito de custeio do Programa, a maioria dos quais de forma recorrente, mais de 90% afirmaram utilizar os recursos para a compra de insumos agrícolas, principalmente defensivos, fertilizantes e sementes selecionadas. Em relação ao crédito de investimento, cerca de 50% dos agricultores que o

¹⁶ CORRÊA, V. P. & SILVA, F.F. *Perfil das liberações dos recursos do Pronaf entre 1999-2006: ocorreu alguma mudança a partir da incorporação dos grupos A e B?* Anais do XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Porto Alegre, 2009.

¹⁷ Também pode ser considerada outra razão: particularidades da atuação dos bancos operadores em cada região.

¹⁸ IBASE. *Relatório Pronaf: resultados da etapa Paraná*. Rio de Janeiro, 2006.

acessaram disseram utilizar pelo menos parte dos recursos para a aquisição de animais; foi baixa a proporção dos que destinaram os recursos para a compra de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas. Em parte, isso pode ser atribuído ao fato de os preços de algumas máquinas – por exemplo, trator – serem superiores ao limite de financiamento do Pronaf à época da pesquisa (Ano-Safra 2004/2005). Informações sobre a utilização dos recursos por agricultores familiares pertencentes ao grupo B do Pronaf são encontradas em um estudo elaborado pelo Banco do Nordeste (BNB)¹⁹, Agente Financeiro responsável por mais de 95% das operações desse grupo. Dados do BNB indicam que 78% do valor financiado entre 2000 e 2008 para o grupo B foram destinados a atividades de criação de animais.

No período compreendido entre os Anos-Safra 2006/2007 e 2009/2010, foram efetuadas várias alterações no Pronaf, de forma a incorporar ao Programa agricultores familiares com renda mais alta, assim como aumentar o valor máximo financiável. No Ano-Safra 2007/2008, agricultores com renda familiar anual de até R\$ 110 mil foram autorizados a acessar crédito por meio do Programa. Esse limite de renda é quatro vezes maior do que o definido inicialmente, em 1997. Houve, ainda, elevação dos limites de financiamento, com a criação, em 2008/2009, da Linha Mais Alimentos, no âmbito do Pronaf. Por meio dessa Linha, poderiam ser obtidos financiamentos, destinados a investimento, de até R\$ 100 mil²⁰, limite bastante superior ao vigente até então no Pronaf Investimento (R\$ 36 mil). Por ter um limite mais elevado, a Linha Mais Alimentos foi muito utilizada para a compra de tratores, algo que ocorria com baixa frequência no Pronaf Investimento. Mais recentemente, no Ano-Safra 2009/2010, os limites de financiamento das linhas convencionais do Programa também foram aumentados – do Pronaf Custeio, de R\$ 30 mil para R\$ 50 mil e do Pronaf Investimento, de R\$ 36 mil para R\$ 50 mil. Outra mudança importante do Programa foi a unificação dos grupos C, D e E, no Ano-Safra 2008/2009. O critério para diferenciar a taxa de juros passou a ser o valor do financiamento, exceto para os empréstimos aos grupos A e B, que continuaram a ter condições diferenciadas.

No que tange aos agricultores familiares mais pobres, apesar de ter havido ampliação do universo classificado como pertencente ao grupo B²¹, o montante financiado permaneceu relativamente estável a partir de 2006/2007 (exceto em 2009/2010) e o número de contratos se reduziu²². Por outro lado, a incorporação ao Programa de agricultores com renda mais alta e a criação da Linha Mais Alimentos produziram financiamentos de valores bastante altos, se comparados ao padrão histórico do Pronaf. O resultado para o período 2006/2007 a 2009/2010 foi, portanto, um forte aumento do valor médio dos financiamentos e, apesar do crescimento do valor financiado, o número de contratos diminuiu.

O período 2006/2007 a 2009/2010 foi marcado, também, por uma reversão de tendência no que diz respeito à distribuição regional dos financiamentos do Pronaf. Foi interrompido o processo de aumento da participação das regiões Norte e Nordeste. Houve, inclusive, no caso do Nordeste, uma significativa queda da participação, tanto se avaliada pelo número de contratos, quanto se medida pelo valor

¹⁹ SOUSA, J.M.P. ; VALENTE JR, A.S. ; MACIEL, I.S.R. *Avaliação do Pronaf B no Banco do Nordeste do Brasil S.A.*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

²⁰ No Ano-Safra 2010/2011, o limite foi elevado para R\$ 130 mil.

²¹ No Ano-Safra 2006/2007, eram classificados como pertencentes ao grupo B agricultores familiares com renda anual de até R\$ 3 mil. Esse limite foi elevado duas vezes (em 2007/2008 e 2009/2010) e passou a ser de R\$ 6 mil no Ano-Safra 2009/2010.

²² No período, houve ampliação do limite de financiamento para o grupo B, que passou de R\$ 1 mil no Ano-Safra 2006/2007 para R\$ 2 mil no Ano-Safra 2009/2010.

financiado. Em contrapartida, o peso da região Sul, que se reduzira em períodos anteriores, aumentou, assim como a participação do Sudeste.

3. A atuação do BNDES no Pronaf

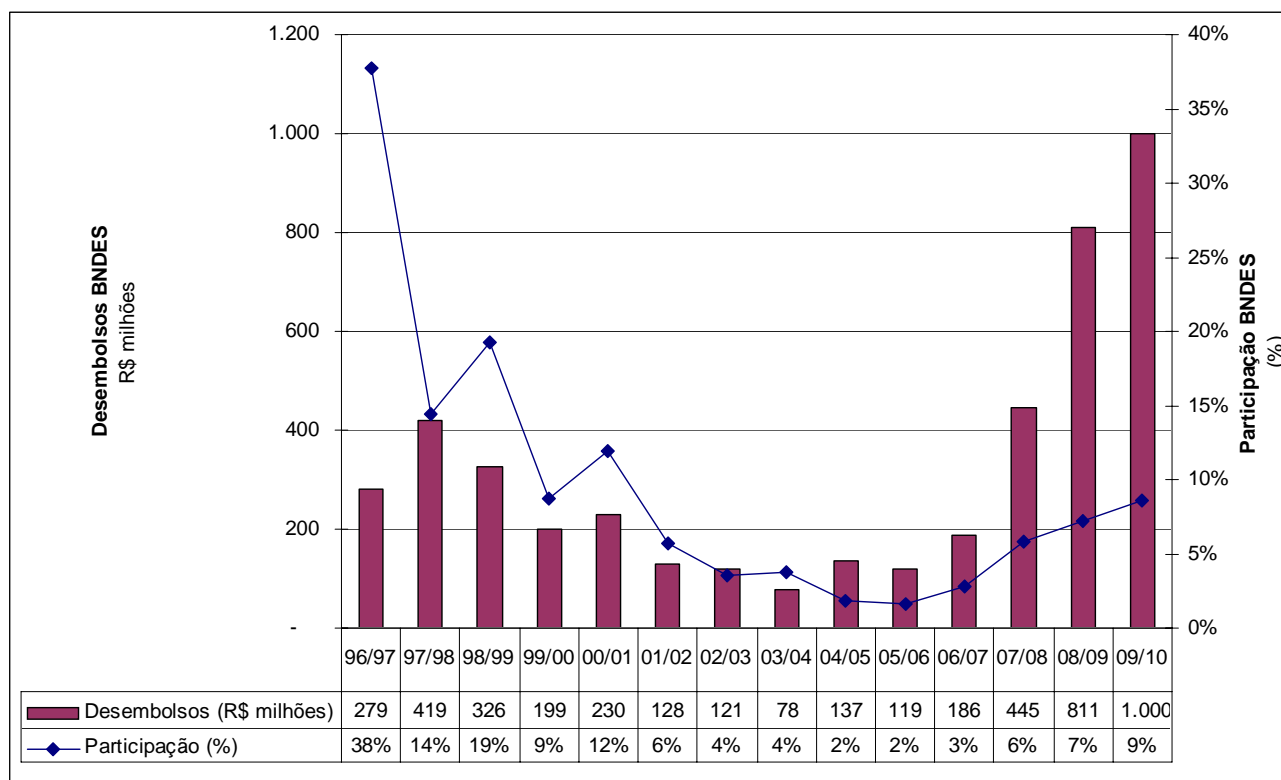
O BNDES participa do Pronaf desde 1996, ou seja, desde praticamente a origem do Programa. Ao longo desses quinze anos, porém, verificou-se uma série de alterações, tanto no Pronaf em si – como visto na seção anterior –, quanto na maneira com que o BNDES o opera. As principais mudanças dizem respeito às Linhas de financiamento contempladas pelo Banco, às instituições financeiras repassadoras dos recursos, às fontes de recursos utilizadas e aos volumes desembolsados. A presente seção tem o intuito de apresentar, em linhas gerais, os principais aspectos da operacionalização do Pronaf pelo BNDES e a composição da carteira atual do Programa.

Inicialmente – e durante muitos anos – a participação do BNDES no Programa foi exclusivamente em Linhas de financiamento de investimento. Nos primeiros três Anos-Safra em que operou o Pronaf, o BNDES destinou recursos expressivos a essas Linhas, como mostra o Gráfico 2. Esses valores foram percentualmente relevantes para o total do orçamento do Pronaf, chegando a representar 37,8% dos recursos totais no Ano-Safra 1996/1997. Nos anos seguintes, os desembolsos do Programa mantiveram uma relativa estabilidade – como visto no Gráfico 1 –, enquanto os recursos destinados pelo BNDES foram oscilantes. A partir do Ano-safra 2001/2002, uma mudança na forma de repasse de uma das fontes de recursos do Pronaf viria a reduzir substancialmente a importância do Banco para o Programa: até então, os recursos dos Depósitos Especiais do FAT (FAT-DE)²³ para linhas de financiamento de investimento no âmbito do Pronaf eram destinados exclusivamente ao BNDES, que, então, repassava esses recursos às instituições financeiras operadoras do Programa junto ao Banco. O Banco do Brasil (BB) era o principal agente captador desses recursos no BNDES, tendo, portanto, uma participação muito grande nos desembolsos do Banco com Pronaf. Em 2002, contudo, o BB passou a receber esses recursos do FAT-DE para Linhas de investimento no âmbito do Pronaf, sem precisar mais da intermediação do BNDES. Com isso, a participação do BNDES no orçamento total do Programa, que já fora reduzida pela metade em 2001/2002 – quando o BB já pressionava e esperava por essa medida –, caiu ainda mais nos Anos-Safra subseqüentes, como se vê no Gráfico 2²⁴.

²³ 40% do Fundo de Amparo ao Trabalhador são compulsoriamente emprestados ao BNDES (FAT Constitucional). O restante deve servir, inicialmente, ao propósito precípua do Fundo, a saber, o custeio do Programa de Seguro-Desemprego e do abono salarial. Havendo recursos excedentes, constituem-se os chamados Depósitos Especiais (FAT-DE), que são repassados a algumas instituições federais (Banco do Brasil, BNDES, BASA, BNB, CEF e FINEP) para serem utilizados em linhas de crédito pré-determinadas.

²⁴ Para mais detalhes, ver BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a Caixa Preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

Gráfico 2 – Pronaf: Desembolsos do BNDES e Participação do Banco no total de recursos do Programa – Por Ano-Safra



Fonte: Sistema de Acompanhamento de Operações - OPE / BNDES e SAF/MDA. Elaboração: Seagri/BNDES.

Nota: Os valores absolutos, apresentados no eixo esquerdo do Gráfico, são relativos aos *desembolsos* de recursos para Linhas de financiamento no âmbito do Pronaf. A participação dos recursos do BNDES no orçamento total do Programa, por sua vez – eixo direito do Gráfico –, refere-se às *contratações*; esse padrão é utilizado para tornar os dados compatíveis com aqueles da Base de Dados do Pronaf, que são, também, referentes a contratações.

Dentre as famílias potencialmente beneficiárias do Pronaf, o BNDES atinge aquelas com maiores rendas anuais, não sendo operador das linhas destinadas aos grupos A e B, de mais baixa renda. Atualmente, o crédito do BNDES para investimento contempla, também, as Linhas Agroindústria; Agroecologia; Mulher; Mais Alimentos; Energia Renovável e Sustentabilidade; e Cooperativas.

Uma importante alteração nas Linhas do Pronaf operadas pelo BNDES ocorreu no Ano-Safra 2007/2008 e é bastante reveladora da importância que esse Banco do Desenvolvimento confere a Cooperativas de Crédito, responsáveis pela inclusão financeira de uma parte da população brasileira. Essencialmente um banco de financiamento de investimentos de longo prazo, o BNDES, a partir desse Ano-Safra, passou a fornecer recursos também a Linhas de crédito do Pronaf para custeio agrícola e pecuário. No âmbito do BNDES, essas Linhas de financiamento, porém, são exclusivas para Cooperativas de Crédito Rural e têm o intuito de oferecer-lhes acesso ao Programa em condições melhores do que aquelas verificadas em outros bancos.

Ainda no ano de 2007, outra grande alteração viria a ocorrer na operacionalização do Pronaf pelo BNDES. Até esse momento, todos os recursos destinados pelo Banco ao Programa eram provenientes do FAT-DE. Em função de alguns problemas operacionais e, principalmente, da escassez de recursos desse

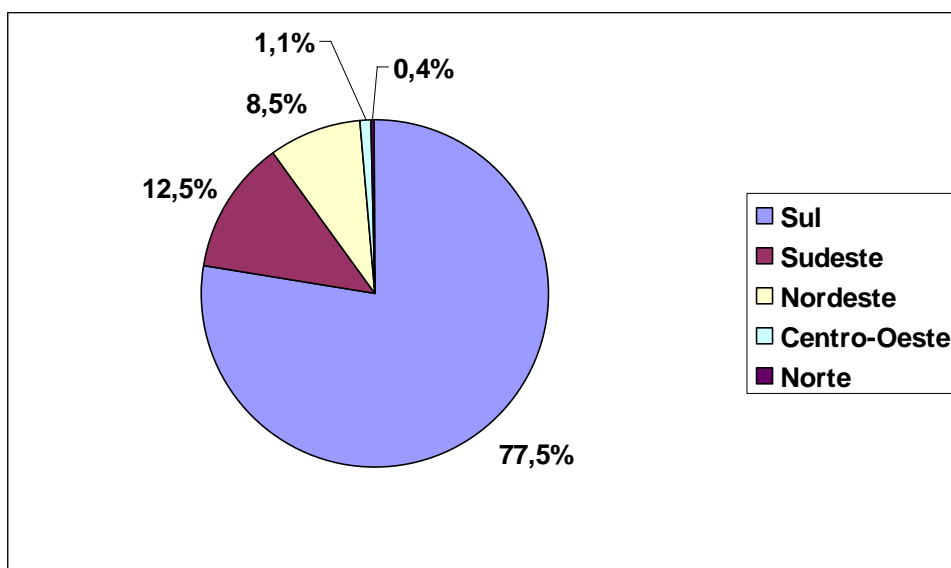
Fundo, o BNDES passou a receber volumes reduzidos de recursos do FAT-DE. No entanto, ao invés de diminuir o repasse de recursos ao Programa ou mesmo descontinuá-lo, o BNDES optou por começar a usar recursos próprios para o Pronaf e, em consonância com as decisões do Governo Federal, ampliou significativamente o volume destinado às Linhas do Programa²⁵. No Ano-Safra 2009/2010, os repasses do BNDES ao Pronaf atingiram pela primeira vez a marca de R\$ 1 bilhão; para o Ano-Safra 2010/2011, encontra-se autorizada a dotação de R\$ 1,4 bilhão em recursos às Linhas de financiamento em questão.

Somando-se os desembolsos realizados pelo BNDES no âmbito do Pronaf desde o início de vigência do Programa no Banco até 31 de dezembro de 2010, chega-se ao valor de R\$ 5,1 bilhões. Como seria de se esperar, esse montante é composto de forma absolutamente majoritária por créditos para investimento, que atingem R\$ 4,6 bilhões, contra apenas R\$ 0,5 bilhão em Linhas para custeio. Desde o Ano-Safra 2007/2008, quando o Banco começou a operar crédito de custeio do Pronaf, o percentual dessas Linhas no total acumulado de desembolsos do BNDES no período foi de 18%.

À semelhança do que ocorre para o total dos financiamentos do Pronaf, esses desembolsos sob a órbita do BNDES são extremamente concentrados do ponto de vista regional. Como mostra o Gráfico 3, mais de três quartos desses desembolsos foram destinados a agricultores familiares da região Sul do país. Desagregando os dados por Estados, vê-se que 38,4% do valor financiado pelo Banco foram para mutuários do Rio Grande do Sul; 21,2% para o Paraná; e 17,8% para Santa Catarina. Enquanto isso, toda a região Sudeste perfaz apenas 12,5% dos financiamentos e as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, em conjunto, alcançam 10% dos desembolsos totais do Banco com o Programa.

²⁵ O Informativo Seagri nº 3 / 2011 – a ser brevemente divulgado – examinará com maior profundidade a evolução das fontes de recursos do Pronaf e, mais especificamente, as fontes de recursos utilizadas pelo BNDES para o Programa.

Gráfico 3 – Pronaf: Distribuição regional dos desembolsos do BNDES no âmbito do Programa – 1996 a 2010 – Em %



Fonte: Sistema de Acompanhamento de Operações - OPE / BNDES

A participação dos diversos Agentes Financeiros no repasse dos financiamentos do BNDES aos Beneficiários Finais do Pronaf se transformou bastante ao longo do tempo. As alterações no Programa ou em sua operacionalização pelo Banco, discutidas acima, permitem a divisão desses quinze anos em três subperíodos bastante distintos, como apresentado na Tabela 3. No primeiro deles, há uma preponderância absoluta do Banco do Brasil como principal agente operador das Linhas de financiamento concedidas pelo BNDES no âmbito do Pronaf. Somando-se a participação do BNB, chega-se a cerca de 71% dos desembolsos totais do período 1996 a 2001. Como mencionado anteriormente, esse quadro se alterou radicalmente a partir do Ano-Safra 2001/2002, quando o BB passou a captar recursos do FAT-DE para investimento, sem precisar da intermediação do BNDES. Os recursos enviados pelo BNDES ao BB tornaram-se praticamente inexistentes e a participação dos distintos bancos tornou-se mais pulverizada, apesar da preponderância do BRDE. O último subperíodo se iniciou em 2008, quando foram autorizadas as Linhas de financiamento de custeio, promovendo assim um crescimento expressivo na participação das Cooperativas de Crédito Rural Cresol Baser e Cresol Central SC/RS. Dessa forma, o Sistema Cresol em conjunto despontou, no subperíodo mais recente, como o principal agente repassador de recursos do BNDES para o Pronaf. Consolidou-se, assim, um quadro que reflete, em parte, a concentração regional da destinação dos recursos, mostrada acima. Além do Sistema Cresol, outras instituições financeiras com atuação exclusiva na região Sul do país aparecem entre as principais repassadoras desse crédito, como é o caso do BRDE e do Banrisul. O Banco do Brasil, embora seja o principal operador do Pronaf, concede grande parte de seu financiamento captando recursos diretamente junto às fontes, de forma que sua participação como repassador dos recursos do BNDES tornou-se nula.

Tabela 3 – Pronaf: Participação dos Agentes Financeiros nos desembolsos do BNDES no âmbito do Programa – 1996 a 2010

Agente Financeiro	1996 a 2001	2002 a 2007	2008 a 2010
BADESC	1,27%	0,00%	0,00%
BANCOOB	0,44%	3,74%	2,50%
BANDES	1,22%	14,67%	9,29%
BANESTADO BM	3,13%	0,00%	0,00%
BANRISUL BM	10,23%	9,13%	5,87%
BANSICREDI	3,17%	15,94%	29,05%
BB	43,13%	0,30%	0,00%
BDMG	1,20%	1,12%	0,07%
BEG	0,83%	0,00%	0,00%
BNB	27,68%	0,09%	0,00%
BRADERCO BM	0,08%	0,00%	0,00%
BRDE	6,00%	28,26%	18,46%
CAIXA RS	0,66%	4,93%	0,42%
CRESOL BASER	0,54%	14,92%	18,77%
CRESOL SC/RS	0,00%	5,69%	15,50%
DESENBÁHIA	0,07%	1,20%	0,07%
UNIBANCO BM	0,05%	0,00%	0,00%
UNICARD BM	0,30%	0,00%	0,00%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Operações - OPE / BNDES

Essa Carteira de Crédito relativa ao Pronaf, assim como todo tipo de crédito agropecuário, está sujeita a riscos peculiares. Isso ocorre porque, para além do risco ordinário e inerente a toda atividade econômica capitalista, o setor agropecuário possui riscos adicionais, derivados basicamente de fenômenos climáticos adversos ou de grandes oscilações de preços. Diante disso, o Governo Federal decretou por diversas vezes, no período recente – sobretudo após 2007 –, a renegociação das dívidas de agricultores atingidos por essas intempéries. O excesso de condicionalidades dessas determinações, associado ao volume de contratos operados pelo BNDES, criou dificuldades ao sistema operacional do Banco, fazendo com que ao cabo de alguns anos uma parte das cobranças relativas a essa Carteira de Crédito Agropecuário apresentasse problemas. Neste ano de 2011, no entanto, o Novo Modo Operacional, que está sendo implementado pela Secretaria de Gestão da Carteira Agropecuária do BNDES (Seagri), será capaz de lidar de maneira satisfatória com essas cobranças e eventuais renegociações.

Finalizando a discussão sobre a atuação do BNDES no Programa em questão, é fundamental chamar a atenção para um ponto, qual seja, a assimetria entre, de um lado, a relevância que o BNDES tem para o Pronaf e, de outro lado, o peso do Programa no total do orçamento do Banco. Como visto no Gráfico 2, a participação do BNDES nos desembolsos totais do Pronaf é importante, além de crescente no período recente; no ano de 2010, ela atingiu 9% do orçamento total do Programa. A recíproca, porém, não é verdadeira, e o peso do Pronaf nos desembolsos totais do BNDES é bastante reduzido, tendo sido desde 1999 inferior a 1% (em 2009 e 2010 esse peso esteve em torno de 0,7% dos desembolsos totais anuais). Sendo assim, é importante que o Banco continue a destinar recursos para o Programa nos próximos

anos, em especial porque, a despeito de serem valores marginais diante do orçamento total do Banco, contribuem de forma relevante para o Pronaf.

4. Considerações finais

Criado em 1996, o Pronaf cresceu bastante ao longo de seus quinze anos de existência e se consolidou como uma importante política de atendimento a uma população até então negligenciada pelo Poder Público: os agricultores familiares. Esse crescimento não foi homogêneo ao longo do tempo, tendo sido modesto durante os anos 1990, praticamente nulo nos três primeiros Anos-Safra da década de 2000 e grande entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2008/2009, período em que os valores contratados anualmente no âmbito do Programa foram quintuplicados em termos nominais. O crescimento foi particularmente intenso entre 2003/2004 e 2005/2006, tendo se desacelerado a partir de então.

Essa expansão foi acompanhada por uma série de alterações no Programa, que tiveram o intuito de aperfeiçoá-lo, em resposta às recorrentes avaliações realizadas, mas também de adequá-lo às prioridades de cada Governo ou contexto político-econômico. Em decorrência disso, podem ser identificados distintos momentos do Programa, sob a ótica da distribuição regional dos recursos e, também, das características sociais dos mutuários atendidos. Inicialmente, os financiamentos eram muito concentrados na região Sul e suas condições não eram diferenciadas de acordo com o perfil socioeconômico do agricultor familiar. Em 1999/2000, para fins de acesso ao Pronaf, os agricultores familiares passaram a ser classificados em quatro grupos; a partir do Ano-Safra 2003/2004, houve maior ênfase nos financiamentos ao grupo B, específico para as camadas mais pobres dentre os possíveis beneficiários do Programa e particularmente importante no Nordeste do país. Nesse contexto, notou-se uma desconcentração dos financiamentos, tanto do ponto de vista regional, quanto das características sociais do público atendido. A partir do Ano-Safra 2006/2007, com as elevações dos limites de renda para enquadramento dos produtores rurais no Programa e a criação da Linha Mais Alimentos, houve um aumento da parcela do crédito destinada aos agricultores familiares de mais alta renda. Entre 2006/2007 e 2009/2010, a quantidade anual de contratos firmados no âmbito do Pronaf caiu e seu valor médio aumentou. Ademais, houve uma reconcentração regional do destino dos recursos, com queda da participação do Nordeste e elevação do valor total dos financiamentos destinados a agricultores familiares do Sul do país.

No que diz respeito aos financiamentos do Pronaf concedidos pelo BNDES, verifica-se, igualmente, uma grande expansão ao longo do tempo e, sobretudo, no período recente. Os desembolsos totais em Linhas do Programa passaram de menos de R\$ 200 milhões no Ano-Safra 2006/2007 para mais de R\$ 1 bilhão em 2009/2010. Nota-se, porém, que esses financiamentos continuam a ser destinados de maneira absolutamente majoritária para a região Sul do país. Entende-se, portanto, que seria importante um esforço para redirecionar esses recursos, priorizando as regiões mais carentes do país. Uma mudança relevante na maneira com que o BNDES administra suas Linhas de financiamento no âmbito do Pronaf diz respeito aos métodos de cobrança desses financiamentos e de pagamento por parte das instituições financeiras repassadoras dos recursos; o Novo Modo Operacional permitirá que o

Banco lide com as renegociações determinadas pelo Governo Federal em função de fenômenos climáticos adversos incidentes sobre os Beneficiários.

Por fim, vale ressaltar a importância significativa dos recursos do BNDES para o Pronaf, sobretudo na expansão recente do Programa. A manutenção e possível ampliação de recursos ao Pronaf por parte do BNDES configuram contribuições fundamentais para a melhoria do padrão de vida dos agricultores familiares do país.

Elaborado pela SEAGRI / DEAGRI 1 / GER 1

Equipe Responsável

Guilherme Baptista da Silva Maia – Gerente

Fábio Brener Roitman – Economista

Bruno Martarello De Conti – Economista

Carla Valéria Rocha Soares – Estagiária

Chefe do DEAGRI 1: Eriksom Teixeira Lima

Chefe da SEAGRI: William George Lopes Saab

